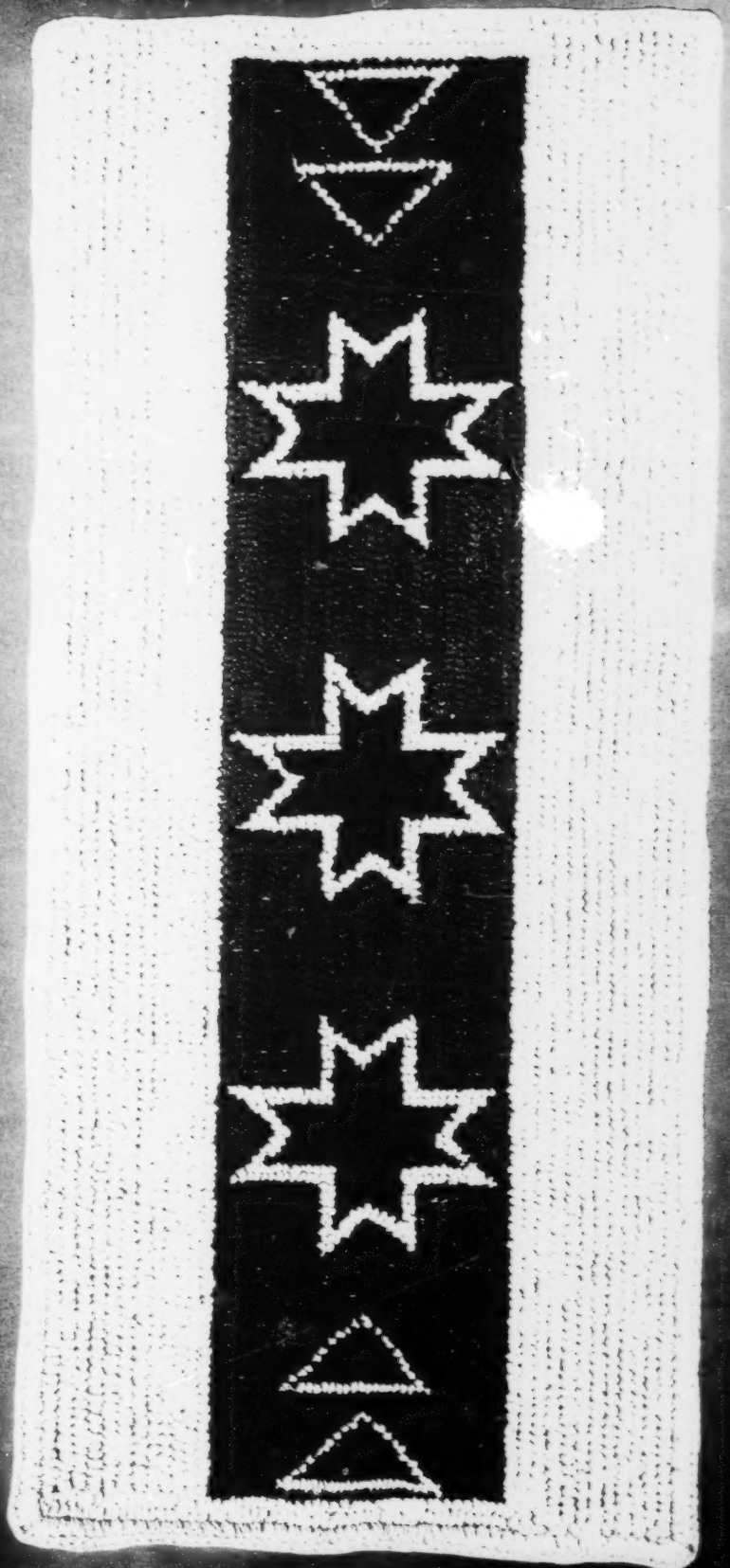
Indian and Northern Affairs Canada
Affaires indiennes et du Nord Canada



The Question of Rates in Indian Taxation

Indian Taxation Advisory Board

Canada

The Question of Rates in Indian Taxation

Indian Taxation Advisory Board

Published under the authority of the
Hon. Tom Siddon, P.C., M.P.,
Minister of Indian Affairs and
Northern Development,
Ottawa, 1991

QS-5291-000-BB-A1
Catalogue No. R32-108/1991
ISBN 0-662-58168-7

©Minister of Supply and Services Canada

93-00704/

Table of Contents

Introduction 5

Part One 7
The Rates Committee 7

Rates in the Context of Real Property Taxation 9
1. The Purpose of Real Property Taxation 9
2. The Use of Real Property Taxation on Reserves 9
3. The Basic Elements of a Property Tax 9
   3.1 Determining Property Tax Rates 9
4. Variations of Property-Based Taxation 11
   4.1 Local Improvement Charges 11
   4.2 Business Taxes 11

Part Two 13
Questions for Discussion 13
1. On the question of equity 14
2. On the need to recognize and reinforce First Nation/Band jurisdiction 14
3. On the need to recognize a balance between First Nations/Bands and ratepayers' rights 14
4. On the appropriate method of calculating rates 14
5. On the need to encourage public discussion 14
6. On the need to recognize special circumstances on some reserves 15
7. On the need to recognize that "special properties" raise complex issues in the context of real property tax rates and the appropriateness of a tax 15
8. On the need to recognize that First Nations/Bands are entitled to grants-in-lieu 15

Recommendations of the Rates Committee 16
1. What is the Board's role, responsibility and degree of authority in recommending the approval of rates and the process for setting the real property rate? 16
2. What are the factors to be taken into consideration in establishing a reasonable rate and criteria to be used in evaluating a rate? 17
3. What advice should the Board provide to a First Nation/Band with regard to the rate and the setting of the rate? 19
4. What advice should the Board provide to the Minister and to First Nations/Bands with regard to the relationship between budget items and the proposed mill rate? 19
5. What alternative types of revenue generation are available? 19

Conclusion 21

Introduction

This paper is meant to invite public comment on recommendations the **Indian Taxation Advisory Board** wishes to make on factors it should take into account to determine whether a rate contained in First Nation/Band Council real property taxation by-laws is fair and equitable.

Part One of this discussion paper outlines the change to the *Indian Act* in 1988 which broadened First Nation/Band Councils' power to tax and describes the main functions of the Board and one of its permanent committees established to deal with the question of rates. Real property taxation is then described generally with a focus on the rates elements in an Indian real property tax system.

Part Two of this paper sets out the questions the Board would like answered, as well as a number of tentative conclusions the Board is considering. Factors the Board may take into account as part of the review of the rates elements in real property taxation by-laws are then described. Finally, possible alternatives to *ad valorem* taxation are raised as options for further discussion.

The Board is particularly interested in hearing from First Nation/Band governments and ratepayers and invites comment from anyone interested in real property taxation issues.

A more general overview of Indian taxation is provided in the publication entitled "Introduction to Real Property Taxation on Reserve". This publication may be ordered from:

The Indian Taxation Advisory Board
Room 1620
Les Terasses de la Chaudiere
10 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H4
(819) 997-8210

Part One

The Rates Committee

As the result of the 1988 amendment to the *Indian Act*, Bill C-115, An Act to amend the *Indian Act* (designated lands), commonly referred to as the "Kamloops Amendment", First Nation/Band taxation powers have been significantly extended and strengthened. In particular, for the first time since 1884 these powers clearly and explicitly apply to non-Indian interests, including leaseholds on reserves and designated (formerly conditionally surrendered) lands.

As a result of the amendment to section 83 of the *Indian Act*, many First Nations/Bands are now examining the prospect of using these new powers. It is quite apparent that establishing a tax system is a major undertaking. For this reason, the **Indian Taxation Advisory Board** was established by the Minister of Indian Affairs and Northern Development as an innovative approach to administration under the *Indian Act*. Comprised of 10 members, of whom the majority are Indian, a variety of perspectives are represented on the Board to reflect the wide ranging implications of a new system of Indian taxation. It is the first Indian-controlled administrative board to be involved in the exercise of decision-making powers under the *Act*. The Board's task is to facilitate the use of taxation by-laws by: providing advice and assistance to First Nations/Bands; mediating as needed with affected parties, including other governments; and

making formal recommendations to the Minister on the approval of by-laws giving them the force of law.

In its first annual report, the Board observed that all taxation systems are "built upon the two-fold foundation of the tax base and the tax rate. In respect of these two fundamentals of taxation, we have already begun to find that Indian taxation raises some unique concerns."

These special concerns respecting rates include:

a. The differences between the fiscal situation of First Nations/Bands and that of property taxation authorities within the provincial context may result in somewhat different rate structures.

b. The fact that non-Indian ratepayers cannot vote in first nation elections means that mechanisms other than the vote which act as an influence on rates will gain greater importance – such as market forces and the influence of ratepayer groups.

c. And, perhaps most importantly, differences in perception sometimes exist between ratepayers, provincial and federal jurisdictions, as well as First Nations/Bands. These differences affect how they view their relationship with each other, how they view tax and how they view land.

In response to these issues, the Board appointed a committee to oversee all rates matters. The **Rates Committee** of the **Indian Taxation Advisory Board** has defined its overall challenge as:

Balancing the need to respect ratepayers' rights to fairness and equity, and the need to respect the accountability of First Nation/Band governments to their citizens and inhabitants.

This challenge will influence how the Board will approach its main task of providing advice to First Nations/Bands, other governments and ratepayers. The Board is seeking your views on how best to deal with questions of rates and the type of advice the Board should provide.

Rates in the Context of Real Property Taxation

The following section describes in a general way the rates portions of taxation systems on Indian reserves. This section is a shortened extract from the publication entitled: "Introduction to Real Property Taxation on Reserve".

1. The Purpose of Real Property Taxation

Property taxes are a major source of revenue for most local jurisdictions. In fact, the single most important source of revenue is normally real property taxation, including special property-based taxes such as business taxes.

2. The Use of Real Property Taxation on Reserves

In the case of First Nation/Band Councils, some of the costs associated with providing services to First Nation citizens on the reserve are covered by transfers and contributions. To cover non-federally funded costs, First Nations/Bands need to develop other sources of revenue. First Nations/Bands now have the option available to improve and expand local services by taxing real property within their reserves.

3. The Basic Elements of a Property Tax

The revenue that can be generated from property taxation depends directly on the two main components of a property tax: the tax base (assessment) and the tax rate. While questions relating to the tax base are critical to considerations relating to any real property tax system, this paper only addresses questions of rates.

In an *ad valorem* system, the tax base is the assessed value of the real property upon which the tax is levied. Land and buildings are almost always included in a property tax base. Whether machinery and equipment affixed to real property are included may depend upon how the definition of taxable property is expressed in the governing legislation, in this case a First Nation/Band Council by-law.

The rate of taxation is applied to the assessed value of a taxpayer's property to arrive at the amount of tax owed. The manner in which rates are calculated and applied is explained below.

3.1 Determining Property Tax Rates

The method normally used to calculate property tax rates differs from approaches used to set other tax rates. The primary objective and basis for property taxation by local governments is the maintenance of a balanced budget. Accordingly, the governing principle is that any shortfall between approved expenditures and other revenue in a

given year may be covered by taxation revenue raised for that same year or:

Approved expenditures
– Other revenue
= Taxation revenue

A local government first estimates the amount of tax revenue it requires to cover expenditures for the next fiscal year after subtracting all other sources of revenue. Then, the total tax revenue required is divided by the total assessed value of taxable property in the tax area. The resulting figure is multiplied by 1,000 and is called the mill rate. The mill rate, simply put, is the amount of tax payable for each dollar of assessed value expressed to the third decimal place.

Translated into an equation, the mill rate calculation is as follows:

$$\frac{\text{Total tax revenue required}}{\text{Total taxable assessment}} \times 1{,}000 = \text{Mill rate}$$

Individual property taxes owing are arrived at by multiplying the assessed value of the taxpayer's real property by the mill rate. Expressed as an equation, the calculation reads as follows:

Assessed value
x Mill rate
= Tax

For example, on a property with an assessed value of $5,000.00, with a mill rate of 12 mills (i.e., $0.012 or 1.2 cents tax for each dollar of assessed value), the taxed owed is $60 ($5,000 x 0.012).

In some jurisdictions, tax rates are not determined using the mill rate formula. Instead, the tax rate is set as a percentage of the assessed property value. The percentage is set out in law and can vary for different types of real property. For example, rural and forest lands could be taxed at a rate of one per cent of their assessed value and farmlands at a rate of one-half per cent of their assessed value.

Councils wanting to start a property taxation system will have to decide what method they wish to employ to determine the property tax rates in their jurisdiction. In so doing, they may find it useful to study the methods used in adjacent jurisdictions and decide whether these approaches can be adopted.

Councils will also have to decide whether they wish to use the same rate for every type of property or different rates that vary depending on the kind of property assessed. A multiple rate would permit prescribed classes of property,

such as residential, industrial and farmland, to be taxed at different rates. For example, the industrial rate could be higher than the residential rate, based on the theory that industry can afford a greater tax burden than an individual taxpayer. It is generally considered good practice to limit the number of different rate categories.

4. Variations of Property-Based Taxation

4.1 Local Improvement Charges

Property tax systems also differ across Canada according to the special property-based taxes that local governments impose in addition to their general property taxation systems. For example, all provinces permit various forms of special assessments to be imposed by local governments. These assessments cover charges related to the costs of specific local improvements such as sidewalks and street lighting. Special improvement costs are usually recovered by dividing the total costs proportionately among individual properties, based on the frontage of the property benefiting from the improvement.

4.2 Business Taxes

Another special, property-based local tax is the business tax. Business taxes are not levied in all provinces, but where they are, they constitute the second largest source of tax revenue for local governments.

Business taxes are based on the use or occupation of the property for business purposes. These taxes, therefore, are levied on the user or the occupier of the property rather than on the owner. Business taxes, unlike standard property taxes, are normally a personal tax. In other words, users or occupiers who are assessed for business taxes are personally responsible for the payment of the tax. This is not the case in standard property tax systems where the tax is a charge against the property being taxed.

The property base upon which business values are assessed varies from province to province, but generally the value assessed is derived either from a percentage of the assessed value of the property occupied by the business or from a percentage of the gross annual rental value of the business property. The tax rate is then applied to the assessed business value to arrive at the amount of business tax payable by the occupant. Described in terms of an equation, the business tax calculation reads as follows:

Assessed business value
x Business tax rate
= Business tax owed

Section 83 of the *Indian Act* provides band councils with the authority to make taxation by-laws related to reserve lands or interests in reserve lands, including rights to *occupy*, possess or *use* land in the reserve. This broad wording suggests the potential exists for bands to make by-laws providing for business assessments and business taxes.

Part Two

Questions for Discussion

The **Indian Taxation Advisory Board** has been considering the amendment to the *Indian Act* clarifying the powers of councils to levy property taxes and the basic elements of property taxation systems as they relate to the question of rates. During its considerations, the Board has developed a list of questions. The Board is now seeking direction on possible answers to these questions.

1. What are the appropriate roles, responsibilities, principles and manner upon which the Board meets its roles and responsibilities in recommending the approval of rates and the process for setting the rate?

2. What factors must be taken into consideration in establishing a reasonable rate, and in the criteria to be used in evaluating a rate?

3. What advice should the Board provide to a First Nation/Band with regard to the rate and the setting of the rate?

4. What advice should the Board provide to the Minister and to First Nations/Bands with regard to the relationship between budget items and the proposed mill rate?

5. What alternative types of revenue generation other than an *ad valorem* tax is available to First Nation/Band governments under Section 83 of the *Indian Act*?

The Board believes that the following principles should help guide potential answers to the five questions raised.

a. Rates are an integral part of a property taxation system.
b. Tax rates should be fair, equitable and reasonable.
c. The Board be consistent in dealing with taxation by-laws.

What further principles should the Board adopt with respect to rates? The Rates Committee has suggested principles in eight areas. These are set out below.

1. ***On the question of equity***
In making any recommendation on a particular by-law, and before requesting more information, the Board is prepared to conduct independent inquiries to examine rate levels in surrounding jurisdictions.

2. ***On the need to recognize and reinforce First Nation/Band jurisdiction***
The Board advocates that a real property taxation by-law which occupies a tax field which would otherwise be occupied by other jurisdictions is an assertion of First Nation/Band jurisdiction and, as such, represents a form of self-government and self-determination.

3. ***On the need to recognize a balance between First Nations/Bands and ratepayers' rights***
The Board adopts a principle that the interests of the taxpayer and the taxing authority be equally represented whenever property taxation by-laws are considered by the Board. Further, the Board advocates that First Nations/Bands consider advisory groups of ratepayers to allow for interaction between the First Nation/Band government and persons affected by taxation.

4. ***On the appropriate method of calculating rates***
The Board endorses real property taxation systems which reflect a philosophy of encouraging economic growth that will result in an increase in the assessment base.

5. ***On the need to encourage public discussion***
Policies that the Board develops will reflect a balance of ratepayer, taxing authority, provincial and federal perspectives.

6. ***On the need to recognize special circumstances on some reserves***

Reserve communities will use their land for different types of activities frequently involving major private or public capital investment. While taxation may be the object of First Nation/Band governments in attracting development, the Board recognizes that other needs may be met which could affect the calculation of rates. For example, the following consideration is worth noting:

> *. . . isolated bands may have no property to tax, and in the interest of creating local jobs may be more interested in removing obstacles to development rather than adding one more in the form of property taxation.*

7. ***On the need to recognize that "special properties" raise complex issues in the context of real property tax rates and the appropriateness of a tax***

a. The Board recognizes that most issues relating to rates, especially in the context of special properties, depend in large measure on the effectiveness of the interaction between ratepayers and Indian governments.

b. In dealing with special properties general rules should not be adopted, but rather certain parameters should be outlined which represent a balanced view between the concerns of potential interests which could be affected.

8. ***On the need to recognize that First Nations/Bands are entitled to grants-in-lieu***

The Board recognizes that access by First Nations/Bands to grants-in-lieu must remain a priority and it must encourage the different jurisdictions involved to remove, on a *priority basis*, any legislative defects that prevent First Nation/Band governments from accessing this revenue source which is available to all other governments.

Recommendations of the Rates Committee

The Rates Committee has held a number of meetings where it heard from experts in real property taxation and Indian law. The Committee visited six Indian communities and members have heard from a number of Indian leaders, as well as ratepayers. Based on the information received in this way, as well as on the personal experience and knowledge, the Committee's interim responses to the questions raised by the Board are as follows.

Original Question

1. ***What is the Board's role, responsibility and degree of authority in recommending the approval of rates and the process for setting the real property rate?***

Recommendation

a. ***General attitudes***

The obligations of the Board require that functions are undertaken in such a way as to ensure that decisions are fair, just and equitable.

At the same time the Board recognizes that *clearly the greatest challenge* facing them is to find a balance between ratepayers' rights to fairness, justice and equity and at the same time to not interfere in First Nation/Band governments in such a way as to affect these governments' accountability.

This means that the Board requires sufficient information to render an *informed* decision. To achieve this the Board must ensure that continued communication and other activities aimed at achieving co-operation from all persons affected by taxation be continued as an essential element of the Board's mandate.

b. ***The need for information***

The Board recognizes that relevant information is vital to its decision-making. It also recognizes the intrusive effects that rules, guidelines and regulations aimed at obtaining information can have on shifting accountability; thus the Board promotes **voluntary compliance** in information gathering. If however, sufficient information is not available on which to base a decision, the Board must resolve not to recommend that particular by-law. The Board should not intervene on behalf of a First Nation/Band with regard to that by-law submitted for approval to the Minister. The Board should at the same time be prepared to inform the First Nation/Band and the Minister of the inability to support

that particular by-law because of the lack of relevant information.

c. ***The need for equity***

Ratepayers will surely compare the rate in one jurisdiction with that of others. A relatively comparable rate will give ratepayers some assurances that they are treated equitably in like situations.

First Nation/Band taxation systems will be influenced by unique factors not found in adjacent jurisdictions. Thus, while there may be variances in rate levels, the Board will not decide on the variance alone. Where there is a marked variance, the Board will investigate further into the by-law. This investigation could include informal hearings by a standing committee of the Board between the First Nation/Band and ratepayers.

First Nations/Bands, by imposing a tax rate which is equitable after taking into consideration the above factors, will demonstrate a fair approach to decision-making.

Original Question

2. ***What are the factors to be taken into consideration in establishing a reasonable rate and criteria to be used in evaluating a rate?***

Recommendation

a. ***Rate norms***

The Board strongly advises that the assessment of special and other properties, *until such time as detailed policies are developed in consultation with all of the parties affected,* be based on market value as determined by surrounding norms, and that rate levels be comparable to those in surrounding jurisdictions.

b. ***Factors***

Making any decision on rates, Board members will take these priorities into account.

First Nation/Band Government Priorities

1. Indian land is first and foremost for the use and benefit of the First Nations/Bands.
2. Indian land is unique, sacred and rare and has a special value to the members of the First Nation/Band, greater than an equivalent area of non-reserve land.
3. Taxation of interests in Indian lands is an exercise of First Nation/Band jurisdiction over the lands.
4. Revenues derived from the use of First Nation/Band lands through licence, rent or lease are the revenues of the First Nations/Bands.

5. Revenues derived from taxation of interests in First Nation/Band lands are the revenues of the First Nation/Band government.
6. Real property taxation is to be used for local purposes which are those programs, activities, and services which are determined to be in the best interests of the First Nation/Band by its government.
7. Public utilities which operate on Indian lands, and which take the profits out of the Indian community, should pay taxes or make payments in lieu of taxes to the First Nations/Bands.

Ratepayer Interests

1. Revenue generated from the property tax base must relate directly to budget requirements for the local government's operational costs.
2. Fiscal accounting by local governments should take into account shortfalls in revenue during the annual budgetary process.
3. Escalations in rates must be justified and explained.
4. Public discussion of operating costs, as well as taxation by-laws, should be made available to ratepayers.
5. Real property assessment in adjoining jurisdictions should be considered in assessments.
6. Fairness and equity must prevail.
7. The definition of "special properties" should be restricted and should only include: airfields; railroads; telecommunications; pipelines; electrical utilities; and gas/oil facilities.
8. Grain elevators, golf courses, and forestry require special approaches in valuation.
9. The most appropriate valuation approach should be that used in adjacent jurisdictions.
10. An appeal process is necessary and the appeal must be conducted by persons who are not members of the local authority. Different levels of appeal must exist.
11. Development costs should not be obtained from the tax revenue base.
12. Lease agreements etc. which exist instead of a property tax should be taken into account when determining the rate. Leases must be reviewed from the property tax perspective.
13. A rate of taxation should not create a surplus.
14. Double taxation must be avoided.
15. Because ratepayers do not participate in Indian government, the central authority must consider imposing an upper limit on tax rates possible.
16. Market value is the appropriate value and not a subjective value determined by the perceptions of community members.
17. A scale of tax rates should be developed which provides a per dollar of market value assessment. The most highly taxed property should not be called upon to pay more than a fixed multiple.

18. Taxes collected for a particular public purpose should be used for that purpose.
19. Precedential impact of decisions has to always be kept in mind, particularly in the context of gross receipts.
20. The low level of service requirements of special properties must be taken into account.
21. A central record should be established by the Department of Indian Affairs and Northern Development whereby ratepayers can determine legislation and policy on assessment and taxation as they relate to taxation by-laws. This information should be public.

Original Question

3. ***What advice should the Board provide to a First Nation/Band with regard to the rate and the setting of the rate?***

Recommendation

In order to facilitate First Nation/Band decision making, particularly in regard to what should be included in a by-law, the Board proposes a list of appropriate expenditures from taxation revenues to First Nations/Bands. For example, expenditures could include local programs and services and the defraying of costs associated with agreements, e.g., schools.

The Board will be available to assist and counsel in rate-setting on invitation of the taxing authority.

Original Question

4. ***What advice should the Board provide to the Minister and to First Nations/Bands with regard to the relationship between budget items and the proposed mill rate?***

Recommendation

In most jurisdictions, there is a direct relationship between the mill rate and the budget. The unique status of Indian lands must, however, be taken into account. The Board must consider the interests and needs of both First Nations/Bands and ratepayers. The Board will undertake a special study to examine this important issue.

Original Question

5. ***What alternative types of revenue generation are available?***

Recommendation

The Board recommends that the first consideration of the First Nation/Band Council in developing a by-law is to give

thought to the following other forms of revenue generation in order to be sure the method of revenue generation chosen is the most appropriate.

The Committee has considered the following options:

a. ***In the real property area***
- Business taxes
- Residential property tax

b. ***Special area rates and other cost recovery measures***
- Sewer billings
- Garbage collection charges
- Local improvement charges
- Fire service charges

c. ***Fees and service charges***
- Rentals
- Building permits
- Costs of legal and consulting services based on government's cost of processing development
- Licences, special permits, parking fines

d. ***Types of charges and factors (e.g., sewers)***
- Flat rates
- Constant rate
- Constant rate with basic charge

e. ***Developmental charges***
- Lot levies

f. ***Requisitions***

g. ***School board requisitions***

h. ***Revenues from other levels of government***

i. ***Sales of oil and gas, exploration permits and surface rights***

In most jurisdictions, revenue is generated from a combination of a variety of these sources. The decision as to which sources of revenue are used depends on the circumstances in the community and how to most fairly spread the tax burden.

Conclusion

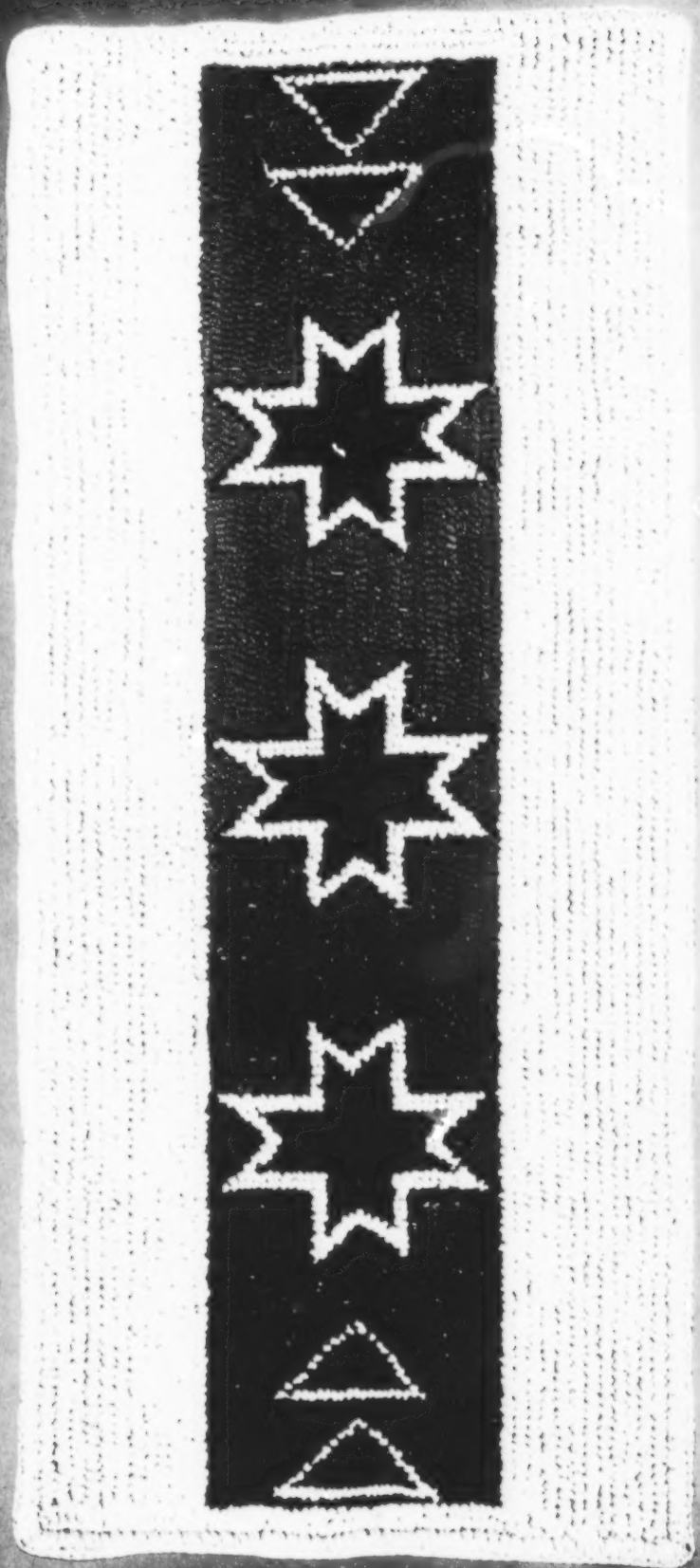
The clarification of the taxation powers of First Nations/Bands by the Kamloops Amendment has provided an opportunity of tremendous significance to First Nations/Bands. With these opportunities, however, several challenges have also arisen. First Nation/Band governments, their inhabitants, and ratepayers, while perhaps having different interests, have a common interest in ensuring the fair and equitable implementation of the intent of the Kamloops Amendment.

The Indian Taxation Advisory Board and its Rates Commitee have prepared this discussion paper to assist it in the fulfillment of its responsibilities to advise First Nations/Bands and the Minister. By providing your written responses to the discussion paper, you will be helping all of those involved in this important aspect of First Nation/Band governments.

Please address all correspondence to:

Mr. John Taylor
Chairman
Rates Committee
Indian Taxation Advisory Board
Room 1620
Les Terrasses de le Chaudiere
10 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H4

Affaires indiennes et du Nord Canada
Indian and Northern Affairs Canada



Les taux d'imposition dans la fiscalité indienne

Commission facultative de la fiscalité indienne

Canada

Les taux d'imposition dans la fiscalité indienne

Commission facultative de la fiscalité indienne

Publié avec l'autorisation de
l'hon. Tom Siddon, c.p., député,
ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien,
Ottawa, 1991.

QS-5291-000-BB-A1
N° de catalogue R32-108/1991
ISBN 0-662-58168-7

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada

Table des matières

Préface 5

Partie un 7

Le comité des taux 7

Les taux dans le contexte de l'imposition foncière 9

1. Objet de l'imposition foncière 9
2. Affectation des recettes de l'imposition foncière dans les réserves 9
3. Éléments fondamentaux de l'impôt foncier 9
   3.1 Calcul des taux d'imposition foncière 9
4. Variantes dans les régimes d'imposition à base foncière 11
   4.1 Taxes locales d'amélioration 11
   4.2 Taxes d'affaires 11

Partie deux 13

Questions à discuter 13

1. La question de l'équité 14
2. Nécessité de reconnaître et de renforcer la compétence des premières nations et bandes 14
3. Nécessité de tenir compte d'un équilibre entre les droits des premières nations et bandes, et des contribuables 14
4. Méthode appropriée de calcul des taux d'imposition 14
5. Nécessité d'encourager le public à s'exprimer 15
6. Nécessité de tenir compte de circonstances particulières dans certaines réserves 15
7. Nécessité de prendre conscience que les « propriétés spéciales » soulèvent des problèmes ardus d'imposition des biens fonciers et de pertinence des impôts 15
8. Nécessité de reconnaître que les premières nations et bandes ont droit à des subventions en remplacement d'impôts 15

Recommandations du comité des taux 16

1. Rôle, responsabilité et étendue des pouvoirs de la Commission à l'égard de l'approbation des taux et du processus de fixation des taux d'imposition foncière 16
2. Facteurs à envisager lors de la fixation d'un taux raisonnable, et critères d'évaluation des taux 17
3. Conseils que la Commission doit fournir aux premières nations et bandes relativement aux taux et à leur fixation 19
4. Conseils que la Commission doit fournir au Ministre et aux premières nations et bandes au sujet des rapports entre les postes budgétaires et le taux par mille proposé 20
5. Autres façons possibles d'obtenir des revenus 20

Conclusion 22

Préface

Le présent document a pour objet d'inviter le public à donner son opinion sur les recommandations que souhaite présenter la **Commission facultative de la fiscalité indienne** sur les facteurs à retenir pour décider si les taux établis par les statuts administratifs des premières nations/conseils de bande à l'égard des biens immeubles sont légitimes et raisonnables.

La partie in fait état des modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les Indiens*, qui ont élargi les pouvoirs d'imposition des premières nations et conseils de bande; elle précise également les principales fonctions de la Commission et de celui de ses comité permanents chargé d'étudier la question des taux d'imposition. De manière générale, le document aborde l'imposition foncière, notamment la question des taux dans le cadre d'un régime indien d'imposition foncière.

La partie deux expose les questions auxquelles la Commission s'efforce de trouver une réponse, de même que certaines des conclusions provisoires qu'elle étudie. On y décrit les facteurs que la Commission pourrait retenir dans son examen des dispositions sur les taux dans les statuts administratifs régissant l'imposition foncière. Enfin, le document soumet, pour discussion future, d'autres possibilités que la taxation *ad valorem*.

La Commission souhaite particulièrement entendre les gouvernements et les contribuables des premières nations et des bandes, mais elle invite aussi tous ceux qu'intéresse la fiscalité foncière à s'exprimer.

Le document intitulé *Introduction à l'imposition foncière sur les réserves* donne une vue d'ensemble complète de la fiscalité indienne. On peut se la procurer à l'adresse suivante :

Commission facultative de la fiscalité indienne
Pièce 1620
Les Terrasses de la Chaudière
10, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H4

(819) 997-8210

Partie un

Le comité des taux

Les pouvoirs d'imposition des premières nations et bandes ont été considérablement augmentés et renforcés du fait des modifications apportées en 1988 à la *Loi sur les Indiens* (loi C-115, Loi modifiant la *Loi sur les Indiens* [terres désignées], le plus souvent désignée « Modification Kamloops »); précisons que, pour la première fois depuis 1884, ces pouvoirs s'appliquent clairement et explicitement à des intérêts non indiens, y compris aux locations à bail dans les réserves et aux terres désignées (dites auparavant « cédées sous condition »).

Suite à la modification de l'article 83 de la *Loi sur les Indiens*, nombreuses sont les premières nations et bandes à envisager de se prévaloir de ces nouveaux pouvoirs. À l'évidence, la mise sur pied d'un régime d'imposition est une lourde tâche, ce qui explique la création, par le Ministre des Affaires indiennes et du Nord Canada, de la **Commission facultative de la fiscalité indienne** en tant que méthode innovatrice d'administration aux termes de la *Loi sur les Indiens*. Composée de 10 membres, en majorité indiens, la Commission offre une variété de compétences, afin qu'on tienne compte des vastes répercussions d'un nouveau système de fiscalité indienne. Première institution administrative sous direction indienne à exercer des pouvoirs décisionnels aux termes de la *Loi*, la Commission a pour fonction de

faciliter le recours aux statuts administratifs, en offrant des conseils et de l'aide aux premières nations et bandes, en faisant fonction au besoin de médiateur entre les parties intéressées (y compris les autres gouvernements), et en formulant des recommandations officielles au Ministre sur l'opportunité d'approuver les statuts administratifs, pour leur donner force de loi.

La Commission observait, dans son premier rapport annuel, que tout système d'imposition « repose sur une base double : l'assiette d'imposition et le taux d'imposition. Nous constatons d'ores et déjà qu'une problématique spéciale s'applique, chez les Indiens, à ces deux éléments fondamentaux de la fiscalité ».

Voici certains éléments de cette problématique concernant les taux :

a. Les différences entre la situation financière des premières nations et bandes, et celle des administrations chargées de l'imposition foncière dans un contexte provincial, peuvent donner lieu à des structures quelque peu disparates pour les taux.

b. L'interdiction faite aux contribuables non indiens de voter lors des élections des premières nations. En conséquence, les taux seront moins influencés par les taux et davantage par d'autres facteurs (tendances du marché, influence des groupes de contribuables).

c. L'élément le plus important est peut-être les différentes perceptions qu'on observe parfois entre les contribuables et les administrations fédérales et provinciales, de même qu'entre les premières nations et bandes. Ces différences peuvent colorer leurs rapports mutuels, ainsi que leur perception des impôts et des terres.

Pour donner suite à ces questions, le Comité a nommé un comité, chargé de superviser toutes les questions de taux. Le **Comité des taux de la Commission facultative de la fiscalité indienne** définit ainsi sa mission globale :

Maintenir l'équilibre entre le droit des contribuables à la justice et à l'équité, d'une part, et d'autre part la responsabilité que doivent avoir les gouvernements des premières nations et bandes envers leurs citoyens et habitants des territoires.

Cette mission importante influencera la façon dont la Commission remplira sa tâche principale, qui est de conseiller les premières nations et bandes, de même que les autres gouvernements et les contribuables. La Commission cherche à connaître votre opinion sur la meilleure façon de traiter des questions de taux, ainsi que de la nature des conseils qu'elle doit prodiguer.

Les taux dans le contexte de l'imposition foncière

La section qui suit décrit, de façon générale, la partie « taux » des systèmes d'imposition dans les réserves indiennes. C'est un condensé d'un texte extrait de la publication intitulée : « Introduction à l'imposition foncière sur les réserves ».

1. Objet de l'imposition foncière

Pour la plupart des autorités locales, les impôts fonciers sont une source très importante de revenus – en fait, leur source de revenu généralement la plus importante, si l'on compte les taxes foncières spéciales telles les taxes d'affaires.

2. Affectation des recettes de l'imposition foncière dans les réserves

En ce qui concerne les premières nations et bandes, certains des frais pour les services assurés aux membres des premières nations dans les réserves sont couverts par les transferts et contributions. Les premières nations et bandes doivent trouver d'autres sources de revenus pour les frais non financés par Ottawa; or elles peuvent désormais améliorer et élargir les services locaux en imposant les biens immeubles dans leurs réserves.

3. Éléments fondamentaux de l'impôt foncier

Les recettes que peuvent engendrer les taxes foncières sont fonction directe de leurs deux éléments principaux : l'assiette d'imposition (évaluation) et le taux d'imposition. Bien que la question de l'assiette d'imposition soit d'importance critique pour tout ce qui touche un système de taxe foncière, le présent document traite exclusivement des taux.

Dans un régime d'impôt *ad valorem*, l'assiette d'imposition est constituée de la valeur estimée des biens immobiliers sur lesquels l'impôt est levé. Les terres et immeubles en font presque toujours partie. Les machines et appareils que contiennent les biens immobiliers peuvent ou non faire partie de cette assiette, selon la définition de l'expression « bien foncier imposable » dans le texte de loi pertinent (en l'occurrence, le statut administratif).

Pour déterminer l'impôt à payer, on multiplie le taux d'imposition par la valeur estimée du bien du contribuable. Voici une explication du mode de calcul et d'application des taux :

3.1 Calcul des taux d'imposition foncière

En temps normal, on calcule le taux d'imposition foncière selon d'autres critères que les autres taux d'imposition. Les gouvernements ont essentiellement pour objet, lorsqu'ils

imposent les biens, d'équilibrer leur budget, ce qui fournit également la justification de cet impôt. En conséquence, on procède selon le principe que tout écart entre les dépenses approuvées et les autres revenus doit être comblé, durant une année donnée, par des recettes fiscales obtenues pour cette même année :

Dépenses approuvées
– autres revenus
= recettes fiscales

Un gouvernement local commence par évaluer les recettes fiscales qui lui permettront de subvenir aux dépenses du prochain exercice financier, après déduction de toutes les autres sources de revenu. Le total des recettes fiscales est alors divisé par le total de la valeur estimée des propriétés imposables dans le secteur en question. Le chiffre obtenu est multiplié par mille, le résultat de l'opération étant désigné « taux par mille »; il s'agit, simplement, du montant d'impôt payable par dollar de valeur estimée, exprimé à trois décimales près.

Voici, sous forme d'équation, comment se calcule le taux par mille :

$$\frac{\textbf{Total des recettes fiscales voulues}}{\textbf{total valeur estimée imposable}} \textbf{ x 1 000 = taux par mille}$$

Ainsi, l'impôt de chaque contribuable représente la multiplication de la valeur estimée de ses biens immobiliers par le taux par mille, c'est-à-dire, sous forme d'équation,

Valeur estimée
x taux par mille
= impôts à payer

À titre d'exemple, les impôts pour une propriété estimée à 5 000,00 $, soumise à un taux par mille de 12 millièmes (c.-à-d. 0,012 $ [1,2 ¢] par dollar de valeur estimée), s'élèvent à 60 $ (5 000 $ x 0,012).

Dans certaines administrations, les taux d'imposition ne sont pas calculés au moyen du taux par mille, mais plutôt d'un pourcentage de la valeur estimée de la propriété. La loi fixe ce pourcentage, qui peut varier selon le type de bien immobilier (des terres rurales ou forestières étant par exemple imposées à raison d'un pour cent de leur valeur estimée, tandis que les terres agricoles sont imposées à raison de la moitié d'un pour cent).

Les conseils qui optent d'instaurer un régime d'imposition foncière devront choisir la méthode qui aura cours dans leur aire de compétence. Il leur sera sans doute utile, dans cette démarche, d'étudier les méthodes en usage dans les

juridictions adjacentes et de décider s'il convient de les adopter.

En outre, les conseils devront décider si le taux est uniforme, ou variable selon le type de propriété. Un taux multiple permet de fixer un taux différent pour divers types de propriété, par exemple les zones résidentielles, industrielles ou agricoles. On peux par exemple fixer un taux plus élevé pour les zones industrielles que résidentielles, selon le principe que l'industrie est plus à même d'assumer le fardeau fiscal que les particuliers. Il est généralement accepté que mieux vaut réduire au minimum le nombre de catégories de taux.

4. Variantes dans les régimes d'imposition à base foncière

4.1 Taxes locales d'amélioration

On observe en outre, à travers le Canada, des variations dans les systèmes d'impôts fonciers imposés par les gouvernements locaux, en plus de l'impôt foncier général. Toutes les provinces, par exemple, autorisent les gouvernements locaux à percevoir des montants à des fins spéciales, en vue de payer des aménagements locaux précis (trottoirs, éclairage des rues, etc.). Ces montants sont normalement perçus par une répartition proportionnelle du total entre les diverses propriétés foncières, sur la base de la longueur de façade de la propriété à qui profite l'aménagement.

4.2 Taxes d'affaires

La taxe d'affaires est un autre impôt spécial fonction de la propriété. Elle n'est pas perçue dans toutes les provinces, mais, là où elle l'est, elle constitue la deuxième source de recettes fiscales pour les gouvernements locaux.

La taxe d'affaires est basée sur l'utilisation ou l'occupation de la propriété à des fins commerciales, c'est-à-dire qu'elle est payée par l'usager ou l'occupant de la propriété plutôt que par le propriétaire. Au contraire des impôts fonciers, c'est normalement un impôt personnel. En d'autres termes, les usagers ou occupants soumis à la taxe d'affaires doivent répondre personnellement de son paiement, tandis que, dans l'impôt foncier standard, c'est la propriété qui fait l'objet de la taxe.

La base foncière qui sert d'assise pour évaluer les commerces varie d'une province à l'autre; toutefois, la valeur estimée est obtenue soit en fonction d'un pourcentage de la valeur estimée de la propriété qu'occupe l'entreprise, soit d'un pourcentage du loyer annuel brut du bien commercial. Le taux d'imposition est alors multiplié par la valeur estimée du commerce, ce qui donne la taxe d'affaires que doit régler l'occupant. Voici ce calcul, sous forme d'équation :

Valeur commerciale estimée
x taux de taxe d'affaires
= taxe d'affaires à payer

L'article 83 de la *Loi sur les Indiens* accorde aux conseils de bande le pouvoir d'adopter des statuts administratifs fixant des impôts dans les terres de réserve (ou les intérêts afférents), notamment les droits d'*occupation*, de possession ou d'*usage* de terrains situés dans la réserve. L'énoncé est assez élastique pour qu'on considère qu'il est loisible aux bandes d'adopter des statuts administratifs sur l'évaluation des entreprises et sur l'imposition de taxes d'affaires.

Partie deux

Questions à discuter

La **Commission facultative de la fiscalité indienne** s'est penchée sur les modifications de la *Loi sur les Indiens* qui clarifient les pouvoirs des conseils à l'égard de la perception de taxes foncières, de même que les éléments de base des systèmes de fiscalité foncière dans leurs relations avec les taux. La Commission a dressé une liste de questions liées à cet examen, et cherche à s'orienter sur les réponses possibles à ces questions.

1. Quels sont les rôles, responsabilités, méthodes et principes qui sous-tendent la manière dont la Commission remplit ses fonctions et assume ses responsabilités en matière d'approbation des taux et du processus de fixation de ces taux ?

2. Quels sont les facteurs dont il faut tenir compte pour établir des taux raisonnables, et à partir de quels critères peut-on évaluer les taux ?

3. Quels conseils la Commission doit-elle fournir à la première nation ou bande en matière de taux et d'évaluation de ceux-ci ?

4. Quels conseils la Commission doit-elle fournir au Ministre, aux premières nations et aux bandes sur les liens entre les postes budgétaires et le taux par mille proposé ?

5. Outre l'impôt *ad valorem*, quels sont les autres moyens dont disposent les administrations des premières nations et bandes, en vertu et l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* ?

La Commission estime que les réponses aux questions qui précèdent seront plus faciles à trouver si l'on se fonde sur les principes ci-dessous :

a. Les taux d'imposition font partie intégrante du système d'imposition foncière.

b. Les taux d'imposition doivent être justes, équitables et raisonnables.

c. La Commission doit faire preuve de cohérence au sujet des statuts administratifs traitant des impôts.

Quels autres principes la Commission doit-elle adopter à l'égard des taux ? Le Comité des taux propose des principes dans huit domaines, que voici :

1. La question de l'équité

Quand elle formule des recommandations sur un statut administratif, et avant de demander des précisions, la Commission est prête à s'informer indépendamment des taux pratiqués dans les administrations avoisinantes.

2. Nécessité de reconnaître et de renforcer la compétence des premières nations et bandes

La Commission fait valoir qu'un statut administratif sur l'imposition foncière, qui traite d'un problème fiscal qu'une autre administration réglerait en temps normal, constitue une affirmation de la compétence des premières nations et bandes, et qu'à ce titre il représente une forme d'autonomie gouvernementale et d'autodétermination.

3. Nécessité de tenir compte d'un équilibre entre les droits des premières nations et bandes, et des contribuables

Le Commission a pour principe, lorsqu'elle étudie des statuts administratifs sur les biens fonciers, de veiller à ce que les intérêts des contribuables et des pouvoirs taxateurs soient représentés à part égale. En outre, la Commission recommande que les premières nations et bandes retiennent l'idée de groupes consultatifs de contribuables, pour qu'un lien existe entre le gouvernement des premières nations et bandes et les personnes que touchent ces impôts.

4. Méthode appropriée de calcul des taux d'imposition

La Commission encourage et appuie tout régime d'imposition foncière qui a pour principe d'encourager la croissance économique, de manière à faire augmenter l'assiette fiscale.

5. Nécessité d'encourager le public à s'exprimer

Les politiques élaborées par la Commission tiendront compte des points de vue des contribuables, des pouvoirs taxateurs, et des gouvernements provinciaux et fédéraux.

6. Nécessité de tenir compte de circonstances particulières dans certaines réserves

Les collectivités dans les réserves font des usages variés de leurs terres, ce qui appelle souvent l'apport d'importants investissements en capital privés ou publics. Les gouvernements des premières nations et bandes ont pour objectif de percevoir des impôts, mais la Commission est consciente que, pour attirer les promoteurs, il faut tenir compte d'autres besoins, qui peuvent se répercuter sur le calcul des taux, notamment les suivants :

> *. . . une bande isolée peut n'avoir aucun bien à taxer, et préférerait peut-être, dans l'intérêt de la création d'emplois locaux, éliminer les obstacles à la mise en valeur, plutôt qu'y ajouter une autre sous forme d'impôts fonciers.*

7. Nécessité de prendre conscience que les « propriétés spéciales » soulèvent des problèmes ardus d'imposition des biens fonciers et de pertinence des impôts

a. La Commission reconnaît que la plupart des questions de taux d'imposition, notamment dans le domaine des propriétés spéciales, sont fonction pour une bonne part de la qualité des rapports entre les contribuables et les gouvernements indiens.

b. En ce qui concerne les propriétés spéciales, on ne doit pas adopter de règles générales, mais plutôt établir certains paramètres qui représentent un équilibre entre les divers intérêts qui peuvent être affectés.

8. Nécessité de reconnaître que les premières nations et bandes ont droit à des subventions en remplacement d'impôts

La Commission reconnaît que le droit des premières nations aux subventions en remplacement d'impôts doit demeurer prioritaire, et qu'elle doit inciter les administrations en cause à éliminer, *en priorité*, tout problème législatif qui interdit aux premières nations et bandes d'obtenir des revenus que peuvent percevoir d'autres gouvernements.

Recommandations du comité des taux

Le Comité des taux a tenu de nombreuses réunions, qui ont été l'occasion d'entendre des experts en matière de fiscalité foncière et de droit indien. Le Comité s'est rendu à deux collectivités indiennes; ses membres ont entendu de nombreux dirigeants indiens, de même que des contribuables. Se fondant sur les renseignements ainsi recueillis, de même que sur son expérience et ses connaissances personnelles, le Comité fournit les réponses provisoires qui suivent aux questions posées par la Commission.

Question initiale

1. ***Rôle, responsabilité et étendue des pouvoirs de la Commission à l'égard de l'approbation des taux et du processus de fixation des taux d'imposition foncière***

Recommandation

a. ***Point de vue général***

Les responsabilités de la Commission commandent que les fonctions soient exécutées de manière à assurer l'impartialité, la justesse et l'équité des décisions.

Par la même occasion, la Commission est consciente que la *plus grande difficulté* consiste à trouver un juste milieu entre l'impartialité, la justesse et l'équité auxquelles les contribuables ont droit, d'une part, et d'autre part les danger de s'immiscer dans les gouvernements des premières nations et bandes de manière à porter atteinte à l'obligation qu'ont ces derniers de rendre des comptes.

Cela signifie que la Commission a besoin d'assez de renseignements pour être en mesure de prendre une décision *avisée*. Dans ce but, elle doit considérer comme une partie importante de son mandat de veiller à l'intégrité des communications et des autres activités destinées à obtenir la collaboration de toutes les personnes qu'affecte la fiscalité.

b. ***Besoin de renseignements***

La Commission a conscience qu'elle a un besoin vital, pour prendre ses décisions, de renseignements pertinents. Elle reconnaît en outre que, lors du transfert de responsabilités, l'imposition de règles, lignes directrices et règlements visant à recueillir des informations peuvent donner l'impression d'une ingérence; c'est pourquoi la Commission préconise un **consentement spontané** pour la collecte de données. Si toutefois la Commission dispose de renseignements insuffisants pour prendre une décision, il lui incombe de se décider à ne pas recommander un statut administratif, et à ne

pas intervenir en faveur d'une première nation ou bande si ledit statut est soumis à l'approbation du Ministre. En même temps, la Commission doit être prête à informer la première nation ou bande, ainsi que le Ministre, qu'elle ne peut appuyer ce statut administratif en raison de l'insuffisance des renseignements fournis.

c. ***Nécessité d'une équité absolue***

Il ne fait aucun doute que les contribuables compareront les taux pratiqués par diverses administrations; si ces taux sont relativement semblables, les contribuables auront l'assurance qu'ils bénéficient d'un traitement équitable dans des situations analogues.

Les régimes d'imposition des premières nations et bandes seront influencés par des facteurs uniques qu'on ne retrouve pas dans les administrations adjacentes; ainsi, même s'il existe des écarts entre les taux, la Commission ne se prononcera pas uniquement en fonction de ces écarts. Si l'écart est prononcé, la Commission fera une étude plus poussée du statut administratif, sous forme par exemple d'audiences non officielles, par un comité permanent de la Commission, auxquelles participeraient les premières nations et bandes, et les contribuables.

Si les premières nations et bandes imposent un taux d'imposition équitable, après qu'on a pris en ligne de compte les facteurs qui précèdent, elles apporteront ainsi la preuve qu'elles ont une conception juste des pouvoirs décisionnels.

Question initiale

2. ***Facteurs à envisager lors de la fixation d'un taux raisonnable, et critères d'évaluation des taux***

Recommandation

a. ***Normes relatives aux taux***

La Commission recommande fortement, *en attendant que soient élaborées des politiques détaillées en consultation avec toutes les parties en cause*, que l'évaluation des propriétés spéciales et des autres biens soit fondée sur la valeur marchande pratiquée dans les environs, et que les taux soient comparables à ceux dans les administrations adjacentes.

b. ***Facteurs***

Avant de prendre une décision sur les taux, les membres de la Commission tiendront compte des priorités qui suivent :

Priorités des gouvernements des premières nations et des bandes

1. Les terres indiennes sont d'abord et avant tout à l'usage et au profit des premières nations.
2. Les terres indiennes sont uniques, rachetées et rares, et détiennent une importance, aux yeux des membres de la première nation ou bande, qui surpasse celle de toute superficie équivalente de terres non situées dans des réserves.
3. L'imposition des droits sur les terres indiennes relève de la compétence des premières nations et bandes dans le domaine foncier.
4. Les revenus provenant des permis, loyers ou locations à bail pour l'utilisation des terres des premières nations et bandes appartiennent à ces dernières.
5. Les revenus provenant de l'imposition des droits sur les terres des premières nations et bandes appartiennent au gouvernement de ces dernières.
6. Les impôts fonciers doivent servir à des fins locales, c'est-à-dire aux programmes, activités et services que le gouvernement des premières nations et bandes juge dans l'intérêt de ces dernières.
7. Les services publics qui se servent de terres indiennes, et qui en retirent les profits aux dépens de la collectivité indienne, doivent payer des impôts ou verser aux premières nations et bandes des paiements tenant lieu d'impôts.

Droits des contribuables

1. Les revenus découlant de l'assiette fiscale foncière doivent combler directement les besoins budgétaires opérationnels du gouvernement local.
2. La comptabilité financière des gouvernements locaux doit tenir compte des manques de revenus durant le processus budgétaire annuel.
3. Les augmentations des taux s'accompagneront de justifications et d'explications.
4. Les contribuables doivent avoir accès aux discussions publics sur les frais d'exploitation, de même que sur les statuts administratifs en matière de fiscalité.
5. Pour les évaluations foncières, on tiendra compte des évaluations dans les administrations avoisinantes.
6. La justice et l'équité sont d'importance cruciale dans ce domaine.
7. La définition des « propriétés spéciales » doit englober uniquement ce qui suit : terrains d'aviation, chemins de fer, télécommunications, pipe-lines, services électriques, installations pétrolières et gazières.
8. Les silos, terrains de golf et forêts doivent être évalués selon des critères spéciaux.
9. La méthode d'évaluation la plus pertinente est celle usitée dans les administrations avoisinantes.

10. Il est essentiel d'instaurer un processus d'appel, confié à des personnes sans affiliation avec les pouvoirs locaux. On créera plusieurs paliers d'appel.
11. Les frais de mise en valeur ne doivent pas être réglés à partir de l'assiette fiscale.
12. Pour déterminer les taux, on tiendra compte des locations à bail, etc., qui se substituent aux taxes foncières. On doit étudier les baux du point de vue des impôts fonciers.
13. Un taux d'imposition ne doit pas entraîner d'excédents.
14. On doit éviter les impositions doubles.
15. Les pouvoirs centraux doivent envisager d'imposer un plafond sur les taux d'imposition possibles, vu que les contribuables ne participent pas au gouvernement indien.
16. La valeur marchande est une mesure appropriée, et non une valeur subjective fondée sur la perception des membres de la communauté.
17. On doit élaborer un barème fiscal indiquant le pourcentage exigible par dollar de valeur marchande. La propriété soumise à l'impôt le plus élevé ne doit pas avoir à payer plus qu'un multiple préétabli.
18. Les impôts perçus à des fins publiques précises doivent être consacrés à ces fins.
19. On doit toujours tenir compte des conséquences des décisions, sous l'angle des précédents, notamment en ce qui concerne les recettes brutes.
20. On tiendra compte du faible niveau de service qu'exigent les propriétés spéciales.
21. Le Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada doit établir un fichier central, que les contribuables peuvent consulter au sujet des lois et politiques traitant des évaluations et impôts, relativement aux statuts administratifs sur l'imposition. Ces informations doivent relever du domaine public.

Question initiale

3. Conseils que la Commission doit fournir aux premières nations et bandes relativement aux taux et à leur fixation

Recommandation

Pour faciliter la prise de décisions par les premières nations et bandes, notamment sur le contenu des statuts administratifs, la Commission leur propose une liste de dépenses justifiables à partir des taxes perçues. Cela peut inclure les programmes et services locaux, ou le règlement des coûts se rapportant aux ententes (p. ex. les écoles).

La Commission sera prête, à l'invitation des pouvoirs taxateurs, à aider à fixer les taux et à fournir des conseils à ce sujet.

Question initiale

4. Conseils que la Commission doit fournir au Ministre et aux premières nations et bandes au sujet des rapports entre les postes budgétaires et le taux par mille proposé

Recommandation

Le taux par mille et le budget ont un rapport direct dans la plupart des administrations. On tiendra compte, toutefois, du statut spécial des terres indiennes. La Commission doit avoir à cœur les intérêts et besoins des premières nations et bandes aussi bien que des contribuables. La Commission doit lancer une enquête spéciale sur cette importante question.

Question initiale

5. Autres façons possibles d'obtenir des revenus

Recommandation

La Commission recommande que la première nation ou le conseil de bande envisagent avant tout, dans l'élaboration des statuts administratifs, les façons possibles d'engendrer des revenus, pour s'assurer que la méthode choisie est celle qui convient le mieux.

Le Comité a étudié les options qui suivent :

a. Dans le domaine des biens immobiliers

- impôts fonciers résidentiels;
- taxes d'affaires.

b. Taux se rapportant à un domaine particulier et autres mesures de recouvrement des coûts

- facturation des services d'égouts;
- frais de collecte des ordures;
- frais d'aménagement local;
- frais de services d'incendie.

c. Honoraires et frais de service

- location;
- permis de construction;
- frais juridiques et services de consultation, selon les dépenses engagées par le gouvernement pour l'aménagement;
- permis, permis spéciaux, amendes pour stationnement illégal.

d. Types de frais et facteurs (p. ex. égouts)

- taux fixes;
- taux constants;
- taux constants avec taxe de base.

e. ***Frais d'aménagement***
- Levés des terrains.

f. ***Demandes***

g. ***Demandes des commissions scolaires***

h. ***Recettes provenant d'autres niveaux du gouvernement***

i. ***Ventes de pétrole et de gaz, permis de reconnaissance et droits de surface***

Dans la plupart des administrations, les recettes résultent d'une combinaison ou variété de ces sources; les sources de revenus retenues sont fonction de la situation des collectivités et de la répartition la plus équitable du fardeau fiscal.

Conclusion

La « modification de Kamloops », qui clarifie les pouvoirs taxateurs des premières nations et bandes, a offert à ces dernières des possibilités d'importance cruciale, qui suscitent toutefois quelques problèmes. Les gouvernements des premières nations et bandes, leurs membres et habitants, ainsi que les contribuables, ont peut-être des intérêts divergents; toutefois, ils ont tous intérêt à veiller à ce que la « modification de Kamloops » soit mise en œuvre dans un esprit de justice et d'équité.

La Commission facultative de la fiscalité indienne, avec son Comité des taux, a préparé ce document de travail pour l'aider à assumer ses responsabilités à l'égard de la prestation de conseils aux premières nations et bandes, et au Ministre. En répondant par écrit aux questions qui s'y trouvent, vous apportez votre aide à tous ceux qui participent à cet aspect crucial des gouvernements des premières nations et des bandes.

Prière d'adresser vos envois à :

M. John Taylor
Président
Comité des taux d'imposition
Commission facultative de la fiscalité indienne
Les Terrasses de la Chaudière
10, rue Wellington, bureau 1620
Ottawa (Ontario)
K1A 0H4